

POLA KOALISI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945¹

Oleh:
**Mahesa Rannie
Zulhidayat**

Abstrak

Struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar pasca amandemen UUD 1945. Salah satunya adalah pemurnian sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang telah disepakati oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sistem pemerintahan presidensial sebetulnya tidak mengenal adanya koalisi. Koalisi lazimnya dipraktekkan dalam sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi dalam kondisi sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang multipartai, koalisi merupakan suatu "keharusan" demi keberlangsungan pemerintahan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pola koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945 khususnya amandemen ketiga. Penelitian ini dilakukan dengan menelusuri bahan-bahan pustaka dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Setelah dianalisis maka diketahui bahwa pola koalisi yang terjadi di Indonesia selama tiga periode pemerintahan pasca amandemen ketiga UUD 1945, didapati pola koalisi yang sedikit berbeda. Akan tetapi dari ketiga pola koalisi tersebut dapat ditarik kesamaan bahwa pola koalisi dalam sistem pemerintahan Indonesia cenderung mudah rapuh dan terpecah belah serta memerlukan kompromi antara berbagai pihak, antara lain eksekutif, legislatif, dan partai politik. Untuk itulah seharusnya ada pengaturan yang jelas mengenai koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia ini agar tidak mudah terpecah belah demi pemerintahan yang efektif, efisien, dan stabil.

Kata kunci: koalisi, sistem presidensial, amandemen UUD 1945

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia selama tahun 1999 sampai tahun 2002 mengalami perubahan yang sangat mendasar. Perubahan tersebut bermula dari gerakan reformasi yang terjadi di tahun 1998. Peristiwa tersebut menyebabkan runtuhnya pemerintahan Orde

Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Salah satu perubahan mendasar tersebut adalah amandemen terhadap UUD 1945.² Lahirnya amandemen UUD 1945 merupakan wujud dari reformasi politik dan konstitusi yang berjalan secara demokratis. Era reformasi memang ditandai dengan dilakukannya reformasi politik dan konstitusi.³ Dengan kata lain, reformasi konstitusi

¹ Merupakan Hasil Penelitian Sains, Teknologi, dan Seni (Sateks) Universitas Sriwijaya tahun 2016

² Gagasan perubahan UUD 1945 sesungguhnya telah dikemukakan sejak awal Orde Baru. Antara lain oleh Prof. Dr. Harun Alrasyid, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Melalui tulisannya di Harian Merdeka tanggal 18 Maret 1972, ia menyatakan bahwa perlunya diadakan reformasi konstitusi (*constitutional reform*), karena UUD 1945 dianggap kurang sempurna atau bahkan salah. UUD 1945 dipandang terlalu *summier*, terlalu banyak masalah-masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas tentang hak asasi manusia. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: *The Biography Institute*, 2007, h. 3-4.

³ Martha Pigome, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 11, Nomor 2, Mei 2011, h. 325

merupakan langkah awal untuk mengadakan per-ubahan struktur politik dan ketatanegaraan sebuah negara, tak terkecuali Indonesia.

Sebelum amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selaku lembaga tertinggi negara yang merupakan pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia.⁴ Pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui MPR tersebut berlangsung sampai masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Indonesia terakhir yang terpilih melalui mekanisme pemilihan dengan suara terbanyak oleh MPR. Setelah dilakukan amandemen ketiga dan disempurnakan lagi melalui amandemen keempat UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A Ayat 1 amandemen UUD 1945). Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) Presiden dan Wakil Presiden tersebut dilakukan terpisah dengan pemilihan anggota legislatif (DPR, DPRD, dan DPD).⁵

Gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah sebuah langkah dan terobosan baru dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia. Gagasan pemikiran semacam ini tidak pernah muncul ke permukaan pada saat pemerintahan Presiden Soeharto sedang berkuasa. Tak satu orang pun atau lembaga manapun di Indonesia, pada waktu itu yang berani mempertanyakan, bahkan menyebut seorang calon alternatif Presiden, selain Soeharto.⁶ Selama kurang lebih tigapuluh dua tahun selama masa

pemerintahan Orde Baru, dari tahun 1966 sampai tahun 1998, tujuh kali berturut-turut Soeharto dipilih oleh MPR secara aklamasi sebagai Presiden Republik Indonesia.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara langsung tersebut sesungguhnya dilakukan dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial Indonesia.⁷ Penguatan sistem pemerintahan presidensial Indonesia tersebut merupakan salah satu kesepakatan dasar dari Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang bersidang antara tahun 1999-2002.⁸ Selain bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial, adanya pemilihan secara langsung diharapkan agar Presiden dan Wakil Presiden memiliki otoritas, kedudukan, dan legitimasi yang kuat serta tidak mudah dijatuhkan karena dipilih langsung oleh rakyat.⁹

Pemikiran perlu diadakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung tersebut semakin menguat dan menjadi wacana dalam masyarakat ketika MPR melalui Sidang Umum MPR tahun 1999 berhasil memilih dan menetapkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.

Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung dalam menentukan pilihannya, sehingga apa yang pernah terjadi saat pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tahun 1999 yang banyak menuai kekecewaan tidak terulang kem-

⁴ Lihat Pasal 6 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak".

⁵ Pasal 6A amandemen UUD 1945 menyatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat".

⁶ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, h. 265-266.

⁷ Douglas V. Verney mengemukakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, eksekutif tidak dapat dibagi, tetapi hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih. Arend Lijphart, Terjemahan oleh Ibrahim R, dkk, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, h. 43-48.

⁸ Kesepakatan dasar ini terdiri dari lima butir, yaitu : (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; (5) perubahan dilakukan dengan cara "addendum". Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005, h. 144.

⁹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008, h. 303.

bali pada pemilu berikutnya. Pada saat pemilu tahun 1999, partai politik yang mendapatkan suara terbanyak dari rakyat pemilih dan memenangkan pemilu tahun 1999 adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), akan tetapi pada saat pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR tahun 1999, justru yang terpilih menjadi Presiden adalah Abdurrahman Wahid dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) bukan Megawati Soekarnoputri yang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P). Megawati Soekarnoputri hanya menduduki jabatan sebagai Wakil Presiden. Pada saat itu banyak pihak yang kecewa terhadap hasil pemilihan tersebut, terutama PDI-P.

Terpilihnya Abdurrahman Wahid dan kekalahan Megawati Soekarnoputri dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Sidang Umum MPR tahun 1999 dianggap sebagai anomali politik.¹⁰ Megawati Soekarnoputri berasal dari partai politik pemenang pemilu 1999 (PDI-P). Biasanya dalam sistem pemerintahan presidensial, ada konsistensi antara kemenangan partai politik dalam pemilu dan kemenangannya dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden.¹¹

Perubahan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari yang semula dipilih oleh MPR menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, pada awalnya bukanlah hal yang mudah untuk disepakati. Hal ini terbukti dengan alotnya kesepakatan fraksi-fraksi di MPR yang melaksanakan sidang antara tahun 1999 sampai tahun 2002 (perodesasi amandemen UUD 1945). Sidang Tahunan MPR tahun 2001 menyepakati

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung hanya sampai putaran pertama saja¹² dan baru pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 disepakati pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung putaran kedua, apabila tidak didapatkan suara mayoritas antara pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di pemilu putaran pertama.¹³

Akhirnya melalui amandemen ketiga dan kemudian disempurnakan melalui amandemen keempat UUD 1945 tersebut, secara konstitusional pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sah dilaksanakan secara langsung. Pelaksanaan pemilu secara langsung tersebut dimulai sejak tahun 2004. Pada saat itu ada lima pasang calon Presiden dan Wakil Presiden yang mengikuti pemilihan secara langsung. Kelima pasang calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilu 2004 tersebut adalah: Megawati Soekarnoputri dan K.H. Hasyim Muzadi, Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, Amien Rais dan Siswono Yudohusodo, Wiranto dan Solahuddin Wahid, serta Hamzah Haz dan Agum Gumelar.¹⁴ Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini kemudian berlangsung dua putaran, karena tidak didapatkan suara mayoritas yang dipersyaratkan oleh UUD 1945. Pasangan yang maju dalam putaran kedua adalah pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi serta pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, yang kemudian pasangan terakhir ini memenangkan putaran kedua pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004.

¹⁰ Valina Singka Subekti, *Op. Cit.*, h. 267.

¹¹ *Ibid.*

¹² Pasal 6A Ayat 3 amandemen ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari limapuluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya duapuluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden". *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010, h. 42.

¹³ Pasal 6A Ayat 4 amandemen keempat UUD 1945 menyatakan bahwa "Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden". *Ibid.*, h. 52.

¹⁴ "Lima Pasangan Capres/Cawapres Jadi Peserta Pemilu 2004", <https://tempo.com/read/news/2004/05/22/05542842/lima-pasangan-capres-cawapres-jadi-peserta-pemilu-2004>, diunduh 30 Januari 2016.

Sebelumnya, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan maju tersebut dihasilkan melalui proses tersendiri yang dilakukan oleh internal partai politik pengusung calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut.¹⁵ Lalu, apabila telah diputuskan oleh partai politik melalui proses pemilihan secara internal partai politik, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum (Pasal 6A Ayat 2 amandemen UUD 1945).¹⁶

Pasal 6A Ayat 2 amandemen UUD 194 tersebut memang tidak menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai koalisi. Akan tetapi pasal tersebut dapat dimaknai sebagai bentuk dari "koalisi". Koalisi memang harus dilaksanakan dalam proses politik dan ketatanegaraan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, walaupun sesungguhnya bentuk koalisi bukanlah praktek yang lazim dalam sistem pemerintahan presidensial. Koalisi dilaksanakan di Indonesia karena banyak bermunculan partai politik di Indonesia pasca pemerintahan Orde Baru. Partai politik tersebut turun andil dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Agar terwujud suatu penyelenggaraan pemerintahan, maka partai-partai politik tersebut harus berkoalisi. Koalisi tersebut biasanya telah dimulai sejak sebelum dilaksanakannya pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Selama kurun waktu tahun 2004 sampai tahun 2014 atau tiga kali dilaksanakannya pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, proses koalisi lazim dilaksanakan dalam rangka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indo-

nesia. Dalam prakteknya, koalisi tersebut berlang-sung hingga Presiden memilih anggota kabinet yang akan duduk di pemerintahan dan koalisi tersebut berlanjut selama pemerintahan berlang-sung. Bahkan praktek koalisi tersebut juga terjadi di lembaga parlemen (DPR).

Koalisi memang bukan praktek yang lazim dalam sistem pemerintahan presidensial secara teoretis dan praktek dalam sistem pemerintahan presidensial pada umumnya negara-negara di dunia. Praktek koalisi biasanya ada di negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi praktek koalisi di Indonesia dianggap sebagai hal yang biasa dan dianggap wajar, sebagai implikasi dipraktekkannya sistem pemerintahan presidensial multipartai. Perpaduan presidensialisme dan multipartai pragmatis di Indonesia memiliki implikasi politik terhadap konfigurasi dan pola koalisi di pemerintahan maupun parlemen (DPR).¹⁷

Koalisi merupakan suatu pilihan politik yang sulit untuk dihindari dalam realitas konfigurasi politik ketatanegaraan di Indonesia saat ini. Koalisi merupakan hal yang rasional dalam logika struktur multipartai yang terfragmentasi seperti yang terjadi di Indonesia.¹⁸ Saldi Isra dalam bukunya yang berjudul "Pergeseran Fungsi Legis-lasi" bahkan mengatakan bahwa koalisi merupakan langkah darurat yang perlu diambil dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang multipartai. Tanpa melakukan koalisi akan sulit dicapai kekuatan mayoritas di lembaga legislatif (DPR) maupun eksekutif, dan tentu saja akibatnya akan sulit mendapatkan kesepakatan, serta akan berimbas pada saat pengambilan kepu-

¹⁵ Sebagai contoh, Partai Golongan Karya (Golkar) mempunyai mekanisme tersendiri mengenai pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presidennya.

¹⁶ Lihat Pasal 6A Ayat 2 amandemen UUD 1945.

¹⁷ Hanta Yudha, *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 155.

¹⁸ *Ibid*, h. 159.

tusan politik penting yang menyangkut kepentingan nasional di DPR.¹⁹ Semua hal tersebut tentu saja akan berimbas terhadap keefektifitasan ke-berlangsungan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Berbagai bentuk dan pola koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia pernah dipraktekkan pasca amandemen UUD 1945, baik koalisi di lembaga legislatif (DPR) mau-pun koalisi dalam sistem pemerintahan di Indo-nesia (kabinet). Praktek koalisi berikut peta konfigurasi politik dan pola ikatan koalisi, tentu saja akan mempengaruhi pola hubungan antara Pre-siden dengan DPR (*checks and balances*) serta efektivitas dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia pada periode tertentu.²⁰

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan, sebagai berikut: "Bagaimanakah pola koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945 ?"

C. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian doktrinal.²¹ Jenis penelitian doktrinal ini menyempurnai penelitian normatif²² yang melakukan pengumpulan data melalui penelusuran bahan-bahan pustaka berupa aneka literatur dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini.

Setelah dilakukan pengumpulan dan inventarisasi data yang didapat dari penelusuran bahan-bahan pustaka, diantaranya adalah peraturan perundang-undangan berupa hukum positif yang berkaitan dengan tema penelitian ini, maka setelah itu hasil pengumpulan dan inventarisasi data tersebut dicocokkan dengan teori atau konsep hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

II. PEMBAHASAN

A. Koalisi yang Ada Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasca Amandemen

Pada saat amandemen ketiga UUD 1945, tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

¹⁹ Dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia saat ini, DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A Ayat 1 amandemen UUD 1945). Selain itu DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A Ayat 2 amandemen UUD 1945). Setiap anggota DPR juga dilengkapi dengan hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas (Pasal 20A Ayat 3 amandemen UUD 1945). Bukan itu saja, pemilihan pejabat negara seperti Panglima TNI, Kapolri, Gubernur Bank Indonesia harus melalui proses *fit and proper test* yang dilakukan di DPR. Begitu juga pemilihan ketua maupun anggota lembaga negara semacam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komnas HAM, KPU, Ombudsman harus melalui proses *fit and proper test* DPR. Dapat kita bayangkan, DPR selaku lembaga legislatif di Indonesia mempunyai kewenangan yang sangat besar.

²⁰ *Ibid*, h. 178.

²¹ Ada dua jenis tipe penelitian menurut Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, yaitu tipe penelitian doktrinal dan tipe penelitian nondoktrinal. Penelitian doktrinal menurut Prof Soetandyo Wignjosoebroto adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dikonsepsikan/dikembangkan oleh sang pengonsep dan/atau sang pengembangnya. Penelitian hukum doktrinal terdiri dari penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas dasar dan falsafah hukum positif, penelitian hukum *in concreto* yang layak untuk diterapkan untuk suatu perkara tertentu. Lihat dalam Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum : Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA), 2002, h. 147. Lihat juga dalam Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2013, h. 81-99.

²² Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup : penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum, dan penelitian terhadap perbandingan hukum. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, h. 14.

di Indonesia memiliki perbedaan dibandingkan sebelumnya. Jika sebelum amandemen ketiga UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak,²³ setelah amandemen ketiga UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 6A Ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Dalam pelaksanaannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini melibatkan partai politik atau gabungan partai politik sebagai pengusul calon yang akan diajukan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 pasca amandemen).²⁴ Dari rumusan Pasal 6A Ayat 2 ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa:²⁵

1. calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan pasangan diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum. Artinya, partai politik mana saja yang telah memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan umum diberi hak konstitusional untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden;
2. partai politik partai politik peserta pemilihan umum dapat mengadakan kerjasama gabungan untuk memenangkan pemilihan presiden/wakil presiden dan bekerjasama untuk mendukung presiden/wakil presiden dalam membentuk pemerintahan atau kabinet, dan gabungan partai politik yang membentuk pemerintahan dapat pula mengorganisasikan gabungan partai politik tersebut di forum MPR dan DPR;
3. pengusulan pasangan calon dapat dilakukan pada tiga kemungkinan waktu, yaitu: sebelum pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebelum pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden tetapi sesudah pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, atau sebelum pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan serentak untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, DPRD dan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 pasca amandemen tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa praktik koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia ada landasan hukumnya dan sah untuk dipraktekkan dalam praktek politik dan ketatanegaraan di Indonesia.

Pelaksanaan praktek koalisi di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tampak nyata telah dimulai sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid yang mengajak semua partai politik ikut serta di pemerintahan melalui penempatan kader-kader partai politik sebagai menteri di kabinet yang dibentuknya. Akan tetapi, Presiden Abdurrahman Wahid tidak terlalu banyak mengajak kader dari PKB, partai politik tempat Presiden Abdurrahman Wahid bernaung untuk duduk menjadi menteri di kabinet yang dibentuknya, bahkan lebih banyak mengajak partai politik selain PKB untuk ikut serta dalam pemerintahannya (kabinet).

Pada saat Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden, praktek koalisi yang mengajak partai

²³ Lihat Pasal 6 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa : Presiden dan Wakil Presiden dipilih Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Presiden Abdurrahman Wahid adalah Presiden Indonesia yang terakhir terpilih melalui suara terbanyak di MPR, walaupun pada saat menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia beliau diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPR dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden kala itu, Megawati Soekarnoputri. Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) dan Presiden Joko Widodo (2014-sekarang) adalah Presiden Republik Indonesia yang terpilih melalui suara terbanyak pada saat pemilihan umum secara langsung.

²⁴ Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa : pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 28-29.

politik dengan cara menempatkan kader-kader-nya di pemerintahan juga dilakukan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, diantaranya dengan mengangkat Hatta Rajasa dari Partai Amanat Nasional (PAN) sebagai Menteri Perhubungan, Yusril Ihza Mahendra (Partai Bulan Bintang) sebagai Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan beberapa menteri lainnya yang berasal dari partai politik.

Kabinet pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri adalah kabinet yang paling banyak melibatkan partai-partai politik dalam koalisi kabinet yang dibentuknya, sehingga koalisinya terlibat sangat besar, karena kedua presiden ini melibatkan hampir semua partai politik yang memiliki kursi di DPR.

Koalisi partai politik dalam pembentukan kabinet menjadi suatu kebutuhan politik yang tidak bisa dihindari dalam sistem politik dan ketanegaraan Indonesia. Konsekuensinya, manajemen pemerintahan dan efektivitas kebijakan kerap kali akan terhambat oleh kepentingan-kepentingan untuk memelihara koalisi.²⁶ Padahal tradisi dalam sistem pemerintahan presidensial, pengangkatan anggota kabinet merupakan hak prerogatif presiden sepenuhnya tanpa mempertimbangkan partai politik atau kekuatan politik yang berada di luar presiden.²⁷ Namun, konsekuensi dari adanya sistem multipartai yang kemudian terbentuk kabinet koalisi menuntut agar presiden dapat mengakomodasi kepentingan semua partai politik yang ikut serta dalam koalisi tersebut. Akibatnya adalah pengangkatan seorang menteri di kabinet lebih didasarkan pada latar belakang partai politiknya ketimbang kompetensi dan profesionalitas yang dimiliki oleh menteri tersebut. Hal tersebut tercermin selama pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo.²⁸

“Legalisasi” pola dan praktek koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia ini tercermin dalam tiga periode pemerintahan presiden Indonesia, yaitu Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla, Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono, dan Joko Widodo-Jusuf Kalla. Di tiga periode pemerintahan tersebut pasca amandemen UUD 1945 praktek koalisi dalam pemerintahan Indonesia merupakan sebuah keharusan.

1. Koalisi Pada Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla Tahun 2004-2009

Pemilu legislatif yang dilaksanakan di tahun 2004 merupakan pemilu kedua yang dilaksanakan pada era pemerintahan reformasi pasca runtuhnya pemerintahan Orde Baru. Pada pemilu kedua ini memiliki karakteristik yang sedikit berbeda dari pemilu tahun 1999. Jika pada pemilu tahun 1999, pemilih hanya memilih partai politik yang akan menempatkan kader-kadernya sebagai anggota legislatif di DPR, maka pada saat pelaksanaan pemilu tahun 2004, pemilih bukan hanya memilih partai politik dan kader-kadernya yang akan menjadi anggota legislatif di DPR, tetapi juga memilih presiden/wakil presiden secara langsung.

Pemilu legislatif tahun 2004 yang diikuti oleh sejumlah partai politik, kemudian menghasilkan Partai Golkar sebagai partai yang memperoleh suara nasional terbanyak (sekitar 20% suara). Akan tetapi, kemenangan Partai Golkar tersebut tidak mampu membuat calon presiden/wakil presiden dari Partai Golkar (Wiranto-Salahuddin Wahid) memenangkan pemilu presiden tahun 2004.

Pemilu presiden tahun 2004 yang harus melalui dua putaran ini kemudian menghasilkan pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dari Partai Golongan Karya (Partai Golkar)

²⁶ Hanta Yudha, *Op. Cit.*, h. 53

²⁷ *Ibid*

²⁸ Koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia mulai tampak sejak amandemen ketiga UUD 1945 pada masa pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) dan Joko Widodo (2014-sekarang). Koalisi partai politik tersebut bukan hanya pada saat sebelum pemilihan presiden saja, akan tetapi koalisi partai politik tersebut berlanjut setelah pemilihan presiden dalam rangka pembentukan kabinet untuk memilih menteri. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, koalisi bukan hanya terjadi di pemerintahan (Koalisi Indonesia Bersatu) tapi juga terjadi di lembaga legislatif /DPR (Koalisi Merah Putih).

terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2004-2009. Soesilo Bambang Yudhoyono merupakan presiden yang terpilih dengan mengusung Partai Demokrat sebagai “kendaraan politiknya” untuk maju dalam pemilu presiden/wakil presiden tahun 2004. Partai Demokrat sebagai partai politik baru dalam kancah politik nasional mampu merebut suara rakyat dalam pemilu yang diselenggarakan pada tahun 2004. Partai Demokrat mendapatkan kursi kurang lebih 57 dari 550 kursi di DPR.

Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono kemudian membentuk kabinet koalisi dalam pemerintahannya, selain berupaya untuk meraih dukungan suara di DPR merupakan suatu langkah yang logis dan sulit untuk dihindari dalam situasi sistem presidensial multipartai Indonesia yang mudah terpecah dan bersifat pragmatis. Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono bukanlah seorang presiden yang berasal dari partai politik pemenang dalam pemilu tahun 2004. Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla belum mendapatkan mayoritas dukungan di DPR jika hanya mengandalkan partai pemerintah. Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono diusung oleh Partai Demokrat yang hanya meraih kurang lebih 57 kursi di DPR, sementara itu Partai Golkar sebagai partai pemenang pemilu tahun 2004 meraih kurang lebih 128 kursi di DPR. Gabungan kursi antara Partai Demokrat dan Partai Golkar ini hanya sekitar 185 kursi, atau hanya 33, 63 % kursi DPR yang jumlahnya 560 kursi.²⁹ Dengan kata lain, gabungan antara Partai Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (Partai Demokrat) dengan Partai Wakil Presiden Jusuf Kalla (Partai Golkar) belum menghasilkan kekuatan yang mayoritas di DPR. Dalam kondisi demikian, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono tidak memiliki pilihan lain, kecuali membentuk koalisi dengan partai-partai politik yang memperoleh kursi di DPR agar didapatkan kekuatan mayoritas untuk menopang terselenggaranya pemerintahan.

Di awal masa pemerintahannya, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono didukung oleh

tujuh partai politik, yaitu Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Amanat Nasional (PAN). Kader-kader partai politik tersebut mendapatkan posisi menteri di kabinet bentukan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (Kabinet Indonesia Bersatu). Sementara itu, Partai Golkar masih bergabung dengan Koalisi Kebangsaan yang merupakan koalisi partai-partai politik yang beroposisi dengan pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. Akan tetapi, setelah Wakil Presiden Jusuf Kalla terpilih menjadi Ketua Umum Partai Golkar, Partai Golkar berbalik arah menjadi partai politik pendukung pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Dengan demikian, praktis hanya PDIP di bawah kepemimpinan Megawati Soekarno-putri yang mengambil jalan oposisi dengan Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

Jika ditinjau secara kuantitas, di atas kertas Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla memang didukung oleh mayoritas kekuatan partai politik di DPR, akan tetapi kenyataannya justru beberapa kebijakan pemerintah seolah selalu mengalami hambatan di DPR. Hak interpe-lasi yang dimiliki oleh anggota DPR seolah-olah menjadi “senjata” bagi anggota DPR untuk menyerang berbagai kebijakan pemerintah.

Koalisi di DPR tersebut tidak berjalan secara efektif, disebabkan karena lemahnya ikatan koalisi yang terbentuk. Koalisi pendukung pemerintahan yang dibangun oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono bukanlah koalisi yang sifatnya permanen, akan tetapi sangat rapuh dan mudah untuk terpecah belah, karena ikatan koalisi yang dibangun tidak kuat.

Secara teoritis memang sistem pemerintahan presidensial adalah sebuah sistem pemerintahan yang pemilihan legislatif (DPR/parlemen) dan pemilihan eksekutifnya (presiden) terpisah. Sistem pemerintahan presidensial ini rawan menimbulkan ketidakharmonisan antara legislatif dan

²⁹ *Ibid*, h. 170.

eksekutifnya. Keduanya saling bersaing dan merasa sama-sama telah mendapatkan legitimasi dari rakyat pemilih melalui pemilihan umum

Hal teoretis tersebut di atas terbukti dan tampak dalam perjalanan kabinet dan pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla periode tahun 2004-2009. Selama menjalankan pemerintahannya di periode pertama, Soesilo Bambang Yudhoyono banyak sekali mendapat tekanan, tentangan, dan bahkan "tersandera" oleh keberadaan partai politik dengan kader-kadernya yang duduk sebagai anggota legislatif di DPR. Soesilo Bambang Yudhoyono yang diusung oleh Partai Demokrat yang perolehan suaranya kecil di pemilu legislatif tahun 2004 (tidak lebih dari 10%). Sejumlah agenda pemerintah seperti rencana untuk menaikkan bahan bakar minyak di tahun 2005 banyak mendapat tentangan dari partai-partai politik di DPR.

Bukan itu saja, telah disebutkan di atas bahwa selama menjadi presiden berpasangan dengan Wakil Presiden Yusuf Kalla, Soesilo Bambang Yudhoyono seringkali "berseberangan" dengan Jusuf Kalla. Ketidakserasian diantara keduanya tersebut ditunjukkan oleh Jusuf Kalla lewat Partai Golkar, melalui fraksinya di DPR ia malah "menggoyang" pemerintah dengan menjadi motor pengajuan hak angket tentang Daftar Pemilih Tetap (DPT) pemilu legislatif, padahal soal DPT itu sebenarnya adalah tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu.³⁰

Sehubungan dengan uraian di atas, tampaknya membuktikan apa yang pernah dinyatakan oleh Scott Mainwaring. Scott Mainwaring sebenarnya sudah mengingatkan, secara teoretis sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai adalah "kombinasi yang sulit" dan berpeluang besar akan terjadi "deadlock" dalam relasi antara eksekutif dan legislatif. Apalagi jika, pada saat yang sama tidak ada partai politik mayoritas di parlemen dan Presiden berasal dari partai politik kecil, maka problematikanya akan semakin kompleks dan rumit.

2. Koalisi Pada Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Boediono Tahun 2009-2014

Sesudah dilaksanakan pemilihan umum legislatif tahun 2009 yang diikuti oleh sejumlah partai politik, maka pada bulan Juli 2009 diadakan pemilihan umum presiden/wakil presiden. Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 pasca amandemen, pe-serta pemilihan presiden/wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono merupakan hasil koalisi dari Partai Demokrat, PKS, PPP, PAN, dan Partai PKB. Sementara itu dua pasang calon presiden dan wakil presiden lainnya, Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto diusung oleh koalisi antara PDIP dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra). Pasangan lainnya Jusuf Kalla dan Wiranto diusung oleh koalisi antara Partai Golkar dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).

Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono meraih kemenangan pada saat pemilihan presiden tahun 2009. Kemenangan tersebut diraih hanya dengan satu putaran pemilihan saja. Memang sulit untuk meraih kemenangan hanya dengan satu putaran saja dalam pemilu presiden yang diikuti lebih dari dua orang pasangan calon presiden/wakil presiden, ditambah lagi dengan kondisi sistem pemerintahan presidensial yang multipartai, akan tetapi peristiwa ini terjadi saat pemilu presiden/wakil presiden tahun 2009. Namun kondisi ini sifatnya bukan mutlak, karena banyak faktor yang mempengaruhinya, diantaranya kemampuan calon presiden/wakil presiden tersebut dalam menarik simpati rakyat, kemampuannya untuk menampilkan program, visi, misinya yang menarik dan prorakyat apabila terpilih menjadi presiden/wakil presiden, bersih dan bebas dari korupsi, serta kemampuannya untuk menampilkan citra diri atau pencitraan yang baik di mata rakyat. Hal inilah yang dilakukan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono sewaktu pemilu presiden

³⁰ Kabinet Minim Profesional, *Koran Jakarta*, 19 Oktober 2009, h. 2, kolom 2.

2009 lalu sehingga berhasil memenangkan pemilu presiden hanya dalam satu kali putaran.

Kemenangan yang telah diperoleh oleh Partai Demokrat melalui pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden tersebut tidaklah cukup. Partai Demokrat dan pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono tetap membutuhkan koalisi dengan partai politik lain. Koalisi yang dilakukan tidak cukup hanya sebatas pada saat pemilu presiden/wakil presiden semata, tapi harus dilanjutkan setelah presiden/wakil presiden terpilih. Dengan kata lain, koalisi dan dukungan partai politik diperlukan tidak saja untuk memenangkan putaran pemilu presiden/wakil presiden, tetapi juga dalam penyelenggaraan pemerintahan setelah kabinet dibentuk oleh presiden.³¹ Di samping itu koalisi juga menjadi suatu kebutuhan bagi seorang presiden untuk memperoleh dukungan dari anggota DPR dalam memuluskan berbagai kebijakan dari pemerintah.³² Hal ini tercermin tidak hanya dalam pelaksanaan pemilu tahun 2004, akan tetapi juga dalam pelaksanaan pemilu tahun 2009 ini.

Saat pemilu tahun 2009, Soesilo Bambang Yudhoyono kembali terpilih sebagai presiden. Kali ini terpilih dengan perolehan suara yang cukup besar. Soesilo Bambang Yudhoyono memenangkan pemilihan presiden dalam satu putaran saja dengan mendapatkan suara pemilih lebih dari 60%. Popularitas dan elektabilitas Soesilo Bambang Yudhoyono sebenarnya berpengaruh signi-

fikan dalam mengangkat popularitas dan elektabilitas partainya, namun partai Demokrat belum berhasil menjadi partai dominan dalam pemilu tahun 2009, karena perolehan kursinya di DPR hanya 148 dari jumlah total 560 kursi di DPR atau sekitar 26,4%.³³ Dengan kondisi demikian, dapat dipastikan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono juga akan menggalang koalisi partai politik untuk memperbesar dukungan terhadap dirinya dan juga pemerintahannya. Koalisi yang dibangun Soesilo Bambang Yudhoyono sejak pemilu presiden hingga pembentukan kabinet berukuran cukup besar (koalisi kebesaran), sehingga kabinet yang telah dibentuk oleh Soesilo Bambang Yudhoyono tersebut mendapat dukungan sekitar 75,53% kursi di DPR.³⁴

Akhirnya, pada tanggal 15 Oktober 2009, partai-partai politik yang mendukung pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono pada saat pemilu presiden tahun 2009, antara lain adalah PKS, PAN, PPP, PKB dan ditambah dengan Partai Golkar (yang pada saat pemilihan presiden/wakil presiden tahun 2009 mendukung pencalonan pasangan Jusuf Kalla-Boediono) bersama-sama Partai Demokrat (partai yang didirikan oleh Soesilo Bambang Yudhoyono sekaligus sebagai pembina),³⁵ kemudian menandatangani kontrak politik yang berisi pernyataan untuk berkoalisi mendukung suksesnya pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono untuk periode masa jabatan 2004-2009, baik dalam bidang eksekutif maupun

³¹ Firdaus, *Constitutional Engineering; Desain Stabilitas Pemerintah Demokrasi dan Sistem Kepartaian*, Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2015, h. 389.

³² *Ibid*, h. 391.

³³ Fitra Arsil, "Koalisi Partai Politik di Indonesia : Kajian Terhadap Pengaturan dan Praktik Koalisi Partai Politik di Indonesia Periode 1945-1959 dan 1998-2012", *Ringkasan Disertasi Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Indonesia Jakarta*, Jakarta: Universitas Indonesia, Januari 2015, h. 90.

³⁴ *Ibid*

³⁵ Dalam pembentukan kabinet, Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono mengajak Partai Golkar untuk bergabung. Golkar sebetulnya dalam pemilihan presiden/wakil presiden 2009 mengusung calon lain yang merupakan rival pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono, yaitu Jusuf Kalla-Wiranto. Dalam pemilu legislatif tahun 2009, Golkar mendapatkan 106 kusri anggota DPR atau 18,92% dari total keseluruhan kursi anggota DPR dan menempati urutan kedua sebagai partai yang memperoleh suara terbanyak setelah Partai Demokrat yang memenangkan pemilu legislatif tahun 2009. Imbas dari keikutsertaan Partai Gokar dalam koalisi bersama-sama dengan partai politik pendukung pencalonan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono sebagai presiden/wakil presiden adalah Partai Golkar mendapatkan "jatah" tiga kursi kementerian dengan bergabungnya dalam koalisi pada momen pembentukan kabinet. Dengan bergabungnya Partai Golkar ke Kabinet Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono, maka koalisi yang telah dibentuk oleh Soesilo Bambang Yudhoyono pada periode kedua kepemimpinannya sebagai presiden diperkuat oleh enam partai politik di DPR dengan total keseluruhan 423 kursi atau sekitar 75,5 kursi anggota DPR. *Ibid*.

dalam bidang legislatif. Kontrak politik ini dinamakan *Code of Conduct* Pemerintahan Republik Indonesia tahun 2009-2014. Bahkan pada saat menjelang pembentukan kabinet tanggal 20 Oktober 2009, Partai Demokrat sempat melakukan penja-jakan dengan PDIP, walaupun ini akhirnya hanya sekedar menjadi wacana. PDIP akhirnya meman-tapkan partai politiknya untuk berada di luar pemerintahan dan tidak ikut dalam kabinet (oposisi).

Pada periode kedua pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono mengajak semua partai politik pendukungnya ke dalam kabinet. Jumlah menteri dari unsur partai politik bertam-bah cukup banyak pada Kabinet Indonesia Ber-satu II pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada periode 2009-2014. Menteri-menteri yang berasal dari partai politik tersebut berjumlah sekitar dua-puluh orang.

Pada periode kedua pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono ini dapat dikatakan tidak banyak gejolak jika dibandingkan dengan periode pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla tahun 2004-2009. Jika pada periode kepemimpinannya yang pertama, pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla banyak mendapat "*serangan*" dari DPR, maka pada periode kedua ini terlihat lebih "*adem*". Pada periode kedua ini, selain menjadi partai

politik pemenang pemilu legislatif dan pemilu presiden, Soesilo Bambang Yudhoyono lebih banyak merangkul dan mengajak partai politik lainnya untuk berkoalisi pada pemerintahannya, bahkan ada yang berpendapat koalisi yang dibangun oleh Soesilo Bambang Yudhoyono adalah "*koalisi kebesaran*".³⁶ Sebuah koalisi yang dibangun dengan mengajak sebanyak mungkin partai politik untuk ikut dalam koalisi yang tujuannya adalah memperbesar kekuasaan yang dimiliki sekaligus untuk mengokohkan pemerintahan yang terbentuk (*minimal winning coalition*).³⁷

Belajar pada masa periode pemerintahan yang pertama (2004-2009), rupanya Soesilo Bambang Yudhoyono "*banyak belajar*" selama menjadi presiden pada periode tersebut. Soesilo Bambang Yudhoyono merangkul hampir semua partai poli-tik untuk ikut dalam pemerintahan di periode jabatannya yang kedua. Hal ini juga dimaksudkan untuk meredam berbagai "*gejolak*" di lembaga legislatif (DPR), agar apabila pemerintah mengeluarkan sejumlah kebijakan tidak mendapat tentangan dari anggota DPR.

Dengan demikian, pernyataan yang pernah dikemukakan oleh Scott Mainwaring bahwa sistem pemerintahan presidensial multipartai tidak akan tercipta pemerintahan yang stabil "*terpatahkan*" pada periode kedua pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono ini.

³⁶ Akan tetapi Soesilo Bambang Yudhoyono tidak mengambil pasangan calon wakil presidennya dari kalangan partai politik. Soesilo Bambang Yudhoyono lebih memilih Boediono yang merupakan akademisi dan profesional di bidang ekonomi untuk menjadi calon wakil presiden. Yang dilakukan Soesilo Bambang Yudhoyono adalah mengakomodir semua orang-orang partai politik untuk masuk menjadi anggota kabinet.

³⁷ Enam teori koalisi dalam sistem pemerintahan yang pernah dikemukakan oleh Arend Lipjhart, antara lain :

1. *Minimal Winning Coalition*
Bentuk koalisi dengan cara ini prinsip dasarnya adalah memaksimalkan kekuasaan dengan cara sebanyak mungkin memperoleh kursi di kabinet dan mengabaikan partai politik yang tidak perlu untuk diajak berkoalisi.
2. *Minimum Size Coalition*
Adalah bentuk koalisi dimana partai politik dengan suara yang terbanyak akan mencari partai politik yang lebih kecil untuk sekedar mencapai suara mayoritas (partai politik yang diajak berkoalisi fungsinya hanya sekedar penambah suara partai politik perolehan suara terbanyak ini agar tercapai suara mayoritas .
3. *Bargaining Proposition* atau *Coalition With the Smallest Number of Parties*
Adalah suatu bentuk koalisi dengan jumlah partai politik paling sedikit untuk memudahkan proses negosiasi.
4. *Minimal Range Coalition*
Dasar dari bentuk koalisi ini adalah kecenderungan ideologis untuk memudahkan partai-partai politik dalam berkoalisi dan membentuk kabinet di pemerintahan.
5. *Minimal Connected Winning Coalitions*
6. *Policy-viable coalition*
Lihat dalam Hanta Yudha, *Op. Cit.*, h. 172.

3. Koalisi Pada Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla Tahun 2014-2019

Pemilihan umum presiden yang dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 diikuti oleh dua pasangan calon presiden/wakil presiden, yaitu Joko Widodo yang berpasangan dengan Jusuf Kalla dan Prabowo Subianto yang berpasangan dengan Hatta Rajasa. Pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla diusung oleh koalisi gabungan lima partai politik, yaitu PDIP, Partai Nasdem, Partai Hanura, PKB, dan PKPI. Sementara itu pasangan Prabowo Subianto diusung oleh koalisi gabungan enam partai politik, yaitu Partai Gerindra, PAN, PKS, PPP, Partai Golkar, PBB. Koalisi partai-partai politik tersebut ditambah lagi dengan Partai Demokrat yang juga mendukung pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa.

Berdasarkan Keputusan KPU yang didasarkan pada hasil rekapitulasi penghitungan suara sah secara nasional, maka ditetapkan bahwa pasangan calon presiden/wakil presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla memenangkan pemilu presiden dan wakil presiden dengan perolehan suara se-

banyak 70.997.833 atau dalam hitungan persentase memperoleh suara sebanyak 53,15% dari suara sah nasional, sementara itu pasangan calon presiden/wakil presiden Prabowo Subianto-Hatta Rajasa mendapatkan 62.576.444 atau dalam hitungan persentase memperoleh suara sebanyak 46,85% dari suara sah nasional.³⁸ Berdasarkan rekapitulasi penghitungan suara tersebut, dapat dipastikan bahwa pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla menjadi pemenang pemilu presiden/wakil presiden tahun 2014.

Sama seperti Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono sebelumnya, pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla tetap membutuhkan koalisi untuk menyelenggarakan pemerintahan ke depannya. Hal tersebut tampak pada kabinet yang dibentuk oleh Presiden Joko Widodo. Pada tanggal 26 Oktober 2016 Presiden Joko Widodo mengumumkan kabinetnya. Kabinet Presiden Joko Widodo tersebut dikenal dengan sebutan Kabinet Kerja. Tabel di bawah ini adalah komposisi Kabinet Presiden Joko Widodo yang berasal dari partai politik.

Tabel 5³⁹ Komposisi Kabinet Kerja Jilid I Dari Partai Politik

No.	Nama Menteri	Posisi	Asal Partai Politik
1	Tedjo Edy Purdijatno	Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolhukan)	Partai Nasdem
2	Puan Maharani	Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	PDIP
3	Tjahyo Kumolo	Menteri Dalam Negeri	PDIP
4	Yasonna H Laoli	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	PDIP
5	Rini MS Suwandi	Menteri Badan Usaha Milik Negara	PDIP
6	AAGN Puspayoga	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	PDIP
7	Saleh Husin	Menteri Perindustrian	Partai Hanura
8	Hanif Dakhiri	Menteri Tenaga Kerja	PKB
9	Siti Nurbaya	Menteri Kelestarian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Partai Nasdem
10	Yudi Chrisnandi	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Partai Hanura

³⁸ "Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 535 / Kpts / KPU / 2014 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014", www.kpu.go.id, diunduh 17 November 2016.

³⁹ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum pemilu di Indonesia; Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, h. 306.

11	Ferry Mursyidan Baldan	Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional	Partai Nasdem
12	Marwan Jafar	Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	PKB
13	Lukman Hakim Saifudin	Menteri Agama	PPP
14	Khofifah Indar Parawansa	Menteri Sosial	PKB
15	Imam Nahrowi	Menteri Pemuda dan Olahraga	PKB

Sama seperti pendahulunya Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Presiden Joko Widodo mengakomodasi pun semua partai politik pendukungnya saat pemilihan presiden dulu untuk masuk ke Kabinet Kerja yang dibentuknya. Koalisi partai politik pendukung pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla ini disebut Koalisi Indonesia Bersaru (KIB).

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla gagal untuk memenuhi harapan masyarakat agar membentuk kabinet yang profesional dan sesuai dengan kompetensi keahlian para menternya (*zaken cabinet*). Presiden Joko Widodo masih mengakomodasi kekuatan partai politik di Indonesia pernah dipraktekkan pada era pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono. Ini

berarti komposisi kabinet pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla juga merupakan kabinet kompromi dalam rangka memperkuat dukungan partai-partai politik yang ada DPR, hal ini dimaksudkan agar DPR men-dukung setiap kebijakan yang dibuat oleh peme-rintah.

Reshuffle Kabinet Kerja jilid dua pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla ini menghasilkan peta koalisi yang berbeda dari sebelumnya.⁴⁰ Partai Golkar dan Partai Amanat nasional yang semula bero-posisi terhadap pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, akhirnya beralih menjadi partai politik pendukung peme-rintah dan akhirnya mendapat jatah posisi sebagai menteri pada Kabinet Kerja jilid dua.

⁴⁰ Menteri-Menteri Baru *Reshuffle* Jilid II Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla adalah:

1. Wiranto yang menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan menggantikan Rizal Ramli;
2. Sri Mulyani yang menjabat sebagai Menteri Keuangan menggantikan Bambang S Brodjonegoro;
3. Eko Putro Sanjoyo menjabat sebagai Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi menggantikan Marwan Jafar;
4. Budi Karya Sumadi menjabat sebagai Menteri Perhubungan menggantikan Ignatius Jonan;
5. Muhadjir Effendy menjabat sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan menggantikan Anies Baswedan;
6. Enggartiasto Lukita menjabat sebagai Menteri Perdagangan menggantikan Thomas Limbong;
7. Airlangga Hartarto menjabat sebagai Menteri Perindustrian menggantikan Saleh Husin;
8. Archandra Tahar menjabat sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral menggantikan Sudirman Said. Karena kasus kewarganegaraan, Archandra Tahar dicopot dari jabatannya sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral setelah beberapa bulan menjabat. Tapi akhirnya kemudian setelah kasusnya mereda Archandra diangkat menjadi Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dengan menternya adalah Ignatius Jonan.
9. Asman Abnur menjabat sebagai Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menggantikan Yuddy Chrisnandi;
10. Luhut Binsar Pandjaitan menjabat sebagai Menteri Kemaritiman dan Sumber Daya menggantikan Rizal Ramli;
11. Sofyan Djalil Ferry menjabat sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) menggantikan Mursyidan Baldan;
12. Thomas Limbong menjabat sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal menggantikan Franky Sibarani;
13. Bambang S Brodjonegoro menjabat sebagai Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menggantikan Sofyan Djalil.

Koalisi pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla didukung oleh koalisi partai politik yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang memiliki kursi di DPR sebanyak 207 kursi dari 560 kursi atau sekitar 37% suara nasional yang diperoleh saat pemilu legislatif yang diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014.⁴¹ Jumlah suara tersebut berasal dari partai-partai politik berikut ini, yaitu PDIP, PKB, Partai Nasdem, Partai Hanura. Sementara itu, Koalisi Merah Putih (KMP) yang merupakan koalisi partai politik mayoritas di DPR yang memiliki jumlah kursi di DPR sebanyak 292 atau sekitar 52% dari 560 kursi di DPR. KMP ini terdiri dari Partai Golkar, Partai Gerindra, PAN, PKS, dan PPP.⁴²

Pada bulan April 2015 didirikan partai politik baru, yaitu Perindo (Partai Persatuan Indo-nesia) yang secara resmi menyatakan bergabung dengan KMP. Hingga akhirnya KIH sekarang berganti nama menjadi Koalisi Kerjasama Partai Pendukung Pemerintah (KP3). Dengan demikian relasi antara KIH dan KMP telah “mencair” dan praktis hanya Partai Gerindra, PBB, dan PKS saja yang menjadi partai oposisi pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Pola koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia pasca amendemen UUD 1945 setelah diteliti ternyata memang dimulai sejak sebelum pemilihan presiden/wakil presiden, selama pemilihan presiden/wakil presiden, dan setelah pemilihan presiden/wakil presiden dan dilanjutkan dengan membentuk kabinet untuk memilih menteri dalam menjalankan pemerintahan. Pola koalisi ini melibatkan banyak partai politik. Koalisi ini terjadi karena dalam sistem presidensial Indonesia yang multipartai, tidak mungkin terbentuk pemerintahan yang efektif, efisien, dan stabil jika tidak melakukan koalisi.

Jika diteliti lebih lanjut, pola koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia cenderung mudah rapuh dan terpecah, karena masing-masing partai politik memiliki kepentingan tersendiri yang terkadang berbenturan kepentingan dengan partai politik lainnya, dengan kata lain antar partai politik kurang mempunyai komitmen yang kuat selama koalisi. Di samping itu, tidak adanya aturan yang mengikat anggota koalisi, serta tidak adanya “hitam di atas putih” juga merupakan penyebab rapuhnya koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Bila diperhatikan pola koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia ini cenderung membutuhkan kompromi yang lama antara eksekutif dan legislatif jika ingin membuat dan memutuskan sebuah kebijakan. Kompromi antara eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang multipartai ini. Begitu juga kompromi dalam pembentukan kabinet. Kompromi itulah yang mewarnai tiga periode pemerintahan di Indonesia pasca amendemen UUD 1945.

B. Saran

Koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang multipartai adalah sesuatu hal yang tak bisa dihindari. Mudah rapuh, mudah terpecah dalam koalisi sistem presidensial yang multipartai sebetulnya bisa dihindari seandainya semua elemen partai politik tidak mengedepankan kepentingan partai politiknya semata, namun lebih mengedepankan kepentingan bangsa dan negara. Visi dan misi partai politik memang tidak harus sama, terlebih lagi ideologi partai politik tersebut. Akan tetapi komitmen partai politik untuk turut membangun pemerintahan yang kuat dan stabil jauh lebih dibutuhkan agar koalisi yang dibentuk tidak mudah rapuh dan pecah. Maka dari itu sangat layak untuk dibuat pengaturan mengenai koalisi partai politik dalam undang-undang partai politik di Indonesia.

⁴¹ Agus Riwanto, *Op. Cit.*, h. 301-302.

⁴² *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum pemilu di Indonesia; Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem pemerintahan Presidensial Efektif*, Thafa Media: Yogyakarta.
- Arend Lijphart, Terjemahan oleh Ibrahim R. dkk, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Firdaus, 2015, *Constitutional Engineering; Desain Stabilitas Pemerintah Demokrasi dan Sistem Kepartaian*, Bandung: Penerbit Yrama Widya.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2007, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Jakarta: The Biography Institute.
- Hanta Yudha, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- _____, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Perkumpulan Untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HUMA).

Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indone-sia Tahun 1945, 2010, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

JURNAL ILMIAH

- Martha Pigome, 2011, "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945", *Jurnal Dinamika Hukum*, volume 11, nomor 2, Mei, h. 325.

KORAN / MAJALAH

- Kabinet Minim Profesional, *Koran Jakarta*, 19 Oktober 2009.

INTERNET

- "Inikah Komposisi Baru Kabinet Kerja Hasil Reshuffle Jilid Dua", 2016, <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/27/07380021/Inikah.komposisi.baru.kabinet.kerja.hasil.reshuffle.jilid.dua>, diunduh 28 Oktober.
- "Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 535 / Kpts / KPU / 2014 Tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014", 2016, www.kpu.go.id, diunduh 17 November.
- "Lima Pasangan Capres/Cawapres Jadi Peserta Pemilu 2004", 2016, <https://tempo.com/read/news/2004/05/22/05542842/lima-pasangan-capres-cawapres-jadi-peserta-pemilu-2004>, diunduh 30 Januari.

